

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС, ФІНАНСОВЕ ПРАВО, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.9

А. А. Астаф'єв
здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ СЛУЖБОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ В ОРГАНАХ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

Постановка проблеми. Незважаючи на значні зміни, що відбулися протягом останніх років, за час проведення реформи поліції непоодинокими є факти корупції, порушення прав громадян та інших негативних чинників, пов'язаних з порушенням поліцейськими службової дисципліни. Такі обставини формують негативне, підозріле, упереджене відношення населення як до поліції, так і до змісту самої реформи поліції, яка покликана вибудувати довіру між населенням та поліцією, підтримувати авторитет як Національної поліції, так і державної влади в цілому. Зміцненню законності і дисципліни сприяє виявлення винних у вчиненні службових, дисциплінарних правопорушень поліцейських та притягнення їх до відповідальності, що забезпечується здійсненням своєчасних та якісних службових розслідувань за фактами дисциплінарних проступків поліцейських.

Стан дослідження. Окремі проблемні проведення службових розслідувань в органах Національної поліції України у своїх наукових працях розглядали: М.І. Ануфрієв, В.Г. Варенцова, В.Д. Шахов, В.В. Гурін, В.В. Богуцький, В.В. Мартиновський, Ю.М. Полетаєв, Ю.С. Адушкін, С.В. Ківалов та багато інших. Втім, незважаючи на чималу кількість наукових розробок, в юридичній літературі відсутні комплексні дослідження присвячені сутності та особливостям службового розслідування в органах Національної поліції України.

Саме тому метою статті є: визначити поняття та особливості службового розслідування в органах Національної поліції України.

Виклад основного матеріалу. Починаючи наукове дослідження справедливим буде зазначити, що поняття службового розслідування не може бути повноцінно досліджено поза розглядом поняття та змісту категорії «дисциплінарне провадження». Існує значна кількість загально-правових досліджень поняття та змісту категорії «дисциплінарне провадження». І. Бородін зазначає, що така необхідність зумовлює наявність процесуальних норм, об'єктом регулю-

вання яких служать процедурні відносини, що складаються у сфері діяльності по застосуванню норм про дисциплінарну відповідальність, тобто в рамках особливого різновиду юридичної процесуальної форми – дисциплінарного провадження [1, с. 95]. На думку С.В. Ківалова, дисциплінарне провадження являє собою врегульовану законодавством діяльність уповноважених органів щодо застосування дисциплінарних стягнень при дотриманні прав і законних інтересів винних осіб [2, с. 48]. С. Гончарук під дисциплінарним провадженням пропонує розуміти правовий порядок застосування компетентними органами або їх посадовими особами дисциплінарних стягнень до порушників службової та трудової дисципліни [3]. Представляється, що надані визначення, певним чином акцентуючи увагу на кінцевому етапі дисциплінарного провадження – застосування дисциплінарних стягнень, обходять процесуальні питання встановлення обставин вчинення правопорушення, зокрема, вини поліцейського.

С. Шоптенко дисциплінарні провадження в органах поліції розглядає як врегульовану законодавством діяльність їх уповноважених посадових осіб з розгляду та вирішення індивідуально-конкретних справ про вчинення підлеглим їм працівником дисциплінарного проступку та притягнення його до дисциплінарної відповідальності, а також встановлення й усунення причин і умов, що сприяли вчиненню такого правопорушення [4, с. 455]. Таке визначення дисциплінарного провадження поєднує в собі як процесуальну діяльність, що складає фактичний зміст службового розслідування, так і певний результат – притягнення працівника до дисциплінарної відповідальності. Разом з тим в цьому визначенні відсутня вказівка на винність працівника, яка має бути встановлена під час процесуальної діяльності як необхідна умова притягнення його до дисциплінарної відповідальності.

На підставі аналізу наведених науковцями думок, що стосуються дисциплінарного прова-

дження в Національній поліції України, слід акцентувати увагу на відсутності єдиного підходу до визначення змісту цього поняття. Так, одна група дослідників акцентує увагу суто на результаті дисциплінарного провадження – притягнення до дисциплінарної відповідальності, при цьому залишаючи осторонь процесуальні елементи дисциплінарного провадження. Інша група вчених у визначенні дисциплінарного провадження поєднують як процедуру, так і її результат – притягнення до дисциплінарної відповідальності, при цьому не надаючи достатньо уваги встановленню винності поліцейського як необхідної умови притягнення до дисциплінарної відповідальності. Окремо слід виділити тих авторів, які до дисциплінарного провадження відносять процесуальні дії, що спрямовані як на притягнення винної особи до дисциплінарної відповідальності, так і застосування заохочення як позитивний наслідок виконання поліцейськими своїх професійних обов'язків. Вочевидь, остання позиція науковців обумовлена відповідним поглядом на правову природу дисциплінарної відповідальності.

В правовій літературі панують два основні підходи до визначення змісту дисциплінарної відповідальності. Перша група вчених виходять з негативного тлумачення відповідальності як негативних наслідків для винної в правопорушенні особи. До таких науковців відносяться, зокрема К. Коваленко, який відзначає, що дисциплінарна відповідальність є застосуванням до винного працівника в порядку й на умовах, передбачених законодавством про працю, дисциплінарних стягнень у виді обмежень особистого або організаційного характеру [5, с. 8-9]. Також В. Кузнецов визначив дисциплінарну відповідальність як передбачений нормами дисциплінарного законодавства особливий правовий стан порушника і посадових осіб, які наділяються дисциплінарною владою, що полягає в обов'язку правопорушника відповісти за скоєне дисциплінарне або адміністративне правопорушення та обов'язку посадової особи вимагати від порушника звіту про таку поведінку та застосуванні заходів правового впливу, що передбачені нормами права [6, с. 12-13]. Друга група вчених при трактуванні змісту дисциплінарної відповідальності виходить з її подвійного позитивного та негативного характеру. Зокрема, М. Ануфрієв окрім методів переконання та примусу рекомендував урахувати трудову заслугу працівника як юридичний факт для застосування заохочення [7, с. 91]. Д. Гавриленко головним методом посилення та забезпечення дисципліни в системі державного управління визнає метод переконання, який включає в себе політичне, трудове, моральне виховання, систематичну професійну підготовку, виховну та індивідуально-виховну роботу, а також стимулювання, тобто використання різних

форм морального та матеріального заохочення [8, с. 148]. К. Бельський безпосередньо вказує на подвійну природу відповідальності у державному управлінні, зазначаючи, що у практичній діяльності відповідальність виступає у двох формах – позитивній та негативній [9, с. 32]. О. Ряшко пропонує застосовувати виховання правової свідомості, правової культури і поведінки працівників, використовуючи методи переконання, заохочення, стимулювання, наполягаючи на врахуванні традиційно-звичаєвих, морально-психологічних факторів при застосуванні правових, соціологічних, виховних, управлінських і психологічних засобів. З цього автор робить висновок, що дисциплінарну відповідальність потрібно розглядати ширше ніж лише з точки зору покарання за допущене порушення дисципліни [10, с. 48-51].

Зважаючи на викладене, представляється доцільним підтримання позиції тих вчених, які до дисциплінарного провадження в Національній поліції України відносять як процесуальну діяльність із розслідування дисциплінарних правопорушень та притягнення винних до дисциплінарної відповідальності, так і процесуальну діяльність, спрямовану на застосування щодо достойних працівників поліції заходів заохочення. Таким чином, можна виділити два різновиди дисциплінарного провадження: по-перше, те, що пов'язано із застосуванням до поліцейських заходів заохочення як позитивних стимулів належного виконання ними службових обов'язків (позитивне стимулювання законності та правопорядку в органах Національної поліції); по-друге, те, що стосується встановлення винних діянь поліцейського у вчиненні дисциплінарного проступку та покладання на нього відповідного дисциплінарного стягнення (негативне стимулювання підтримання законності та правопорядку в органах Національної поліції). Виходячи із змісту цієї роботи, об'єктом дослідження є другий з названих видів дисциплінарного провадження, що стосується притягнення до дисциплінарної відповідальності.

Слід зазначити, що дисциплінарне провадження є категорією більш широкою ніж службове розслідування, адже воно включає в себе як певні процесуальні дії уповноважених осіб, так і реалізацію певного підсумка таких дій: притягнення винного у правопорушенні до дисциплінарної відповідальності та застосування до нього відповідного дисциплінарного стягнення. Службове розслідування згідно норм чинного законодавства являє собою необхідний процесуальний елемент дисциплінарного провадження як встановленої законом адміністративно-процесуальної передумови притягнення винного в скоєнні дисциплінарного проступку поліцейського до дисциплінарної відповідальності. Разом із цим існує й

потреба в більш детальній характеристиці ознак службового розслідування як правового явища. В юридичній літературі це питання не знайшло достатньо широкого освітлення.

Так, А.А. Стародубцев вважає, що службове розслідування в міліції – це діяльність певного суб'єкта щодо повного, всебічного і об'єктивного дослідження обставин надзвичайних подій, правопорушень та інших неправомірних дій, вчинених особами рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ, виявлення причин та умов, що сприяли їх вчиненню, встановлення винних і забезпечення правильного застосування чинних нормативних актів [11, с. 153]. На думку В.О. Кузнецова, службове розслідування – це адміністративно-процесуальна діяльність уповноваженої особи щодо встановлення об'єктивної істини за фактом проступку працівника податкової міліції, в тому числі причин і умов, що сприяли вчиненню проступку, обставин його вчинення, ступеня вини порушника та надання пропозицій стосовно притягнення до відповідальності [12, с. 120]. Під службовим розслідуванням стосовно державних службовців, В. Воловик пропонує розуміти «діяльність спеціально утвореної у визначених законом випадках і порядку комісії по перевірці виконання конкретним державним службовцем своїх службових обов'язків чи висунутих проти нього звинувачень або підозри» [13, с. 51].

Визначаючи юридичну природу інституту службового розслідування в органах внутрішніх справ, В. Гурін службове розслідування в ОВС розглядав в якості адміністративно-процесуальної діяльності компетентного суб'єкта по встановленню обставин порушень, вчинених працівниками ОВС, надзвичайних подій з їх участю, інших фактів, які тягнуть правові наслідки, з метою забезпечення законності і дисципліни у функціонуванні системи МВС шляхом надання керівництву інформації, достатньої для юридичної оцінки подій і належного на них реагування, що передбачає внесення пропозицій щодо заходів до припинення порушень, усунення негативних наслідків і причин, що їм сприяли, відповідальності причетних осіб (у разі необхідності – передачі матеріалів до органів досудового слідства), а також реалізацію правового статусу працівників, які зазнали моральної, фізичної чи матеріальної шкоди у зв'язку з проходженням служби в ОВС [14, с. 9]. Таким чином, автор виділяє наступні характерні риси службового розслідування:

– коло питань, з приводу яких признається службове розслідування, а саме для встановлення: по-перше, обставин правопорушень; по-друге, надзвичайних подій за участю працівників ОВС; по-третє, фактів, що тягнуть за собою певні обумовлені ними правові наслідки. На сьогоднішній час таке визначення є певною мірою застарілим,

оскільки зміни, що відбулися в законодавстві з часів реформи МВС України, вплинули й на зміст службового розслідування;

– в якості мети службового розслідування автор виділяє: забезпечення законності і дисципліни у функціонуванні системи МВС;

– способи реалізації службового розслідування: встановлення обставин та надання керівництву інформації, достатньої для юридичної оцінки подій (вочевидь, доцільно було б говорити не про події, а про певні юридичні факти, категорію більш широку ніж події) і належного на них реагування;

– до змісту службового розслідування віднесено також внесення пропозицій щодо заходів до припинення порушень, усунення негативних наслідків і причин, що їм сприяли, відповідальності причетних осіб (у разі необхідності – передачі матеріалів до органів досудового слідства), а також реалізацію правового статусу працівників, які зазнали моральної, фізичної чи матеріальної шкоди у зв'язку з проходженням служби в ОВС [14, с. 9].

Висновок. Таким чином, можна визначити, що службове розслідування – це необхідний елемент дисциплінарного провадження, що є адміністративно-процесуальною діяльністю, яка здійснюється спеціально уповноваженим органом – дисциплінарною комісією – і полягає у збиранні, перевірці та оцінці матеріалів і відомостей про дисциплінарний проступок поліцейського з метою з'ясування всіх обставин дисциплінарного проступку поліцейського (причин і умов учинення дисциплінарного проступку, вини поліцейського, ступеня тяжкості дисциплінарного проступку, розміру заподіяної шкоди), а також з метою аналізу отриманої інформації задля підготовки пропозицій щодо усунення причин учинення дисциплінарних проступків.

Особливостями службового розслідування є те, що воно:

– має своєю підставою інформацію про дисциплінарний проступок поліцейського;

– повинно відповідати таким критеріям, як своєчасність, повнота, об'єктивність та неупередженість при з'ясування всіх обставин вчинення дисциплінарного проступку. При цьому своєчасність службового розслідування має розглядатися не лише як додержання встановлених Дисциплінарним статутом Національної поліції України строків його проведення, важливим елементом своєчасності представляється й оперативність його призначення, а саме негайно з моменту отримання інформації про вчинення поліцейським дисциплінарного проступку. Повнота службового розслідування означає, що відомості про дисциплінарний проступок поліцейського, які збираються в його процесі є вичерпними, у них повною мірою відображені всі факти. Неупереджене відношення

членів дисциплінарної комісії має бути як до особи поліцейського, щодо якого здійснюється службове розслідування, так і до інформації, що надходить в процесі його здійснення. Об'єктивність полягає в тому, що зібрана під час службового розслідування інформація, відомості про дисциплінарний проступок має бути достовірною, такою, яка відповідає об'єктивно існуючому стану речей;

- ґрунтується на адміністративно-правових засадах;

- здійснюється спеціально-уповноваженим суб'єктом – дисциплінарною комісією;

- провадиться у певних чітко визначених формах, шляхом реалізації встановлених законодавством правомочностей;

- має подвійну мету: по-перше, безпосереднє з'ясування всіх обставин окремого дисциплінарного проступку конкретного поліцейського (причин і умов учинення дисциплінарного проступку, вини поліцейського, ступеня тяжкості дисциплінарного проступку, розміру заподіяної шкоди); по-друге, попереджувально-профілактичну – підготовка пропозицій щодо усунення причин вчинення подібних дисциплінарних проступків на основі аналізу отриманої в процесі окремого розслідування інформації.

Література

1. Бородін І. Дисциплінарна відповідальність та дисциплінарне провадження. *Право України*. 2006. № 12. С. 93–97.

2. Ківалов С. В. Адміністративне право України : навч.-метод. посібн. : вид. 2-е перероб. і доп. / С. В. Ківалов, А. Г. Біла. Одеса : Юрид. літ., 2002. 312 с.

3. Гончарук С. Т. Адміністративне право України : навчальний посібник. К. : Вид-во НАВСУ, 2000. 240 с.

4. Шоптенко С.С. Дисциплінарні провадження в Національній поліції України: зміст та особливості реалізації. *Форум права*. 2017. № 5. С. 454-459.

5. Коваленко К. В. Правове регулювання дисциплінарної відповідальності працівників органів внутрішніх справ: автореф. дис. ...канд.юрид.наук: 12.00.05 / Східноукр. нац. ун-т ім. В.Даля. Луганськ, 2009. 18 с.

6. Кузнецов В. О. Відповідальність працівників податкової міліції за адміністративні проступки та порядок її реалізації: автореф. дис. ...канд.юрид.наук: 12.00.07 / Національна академія державної податкової служби України. Ірпінь, 2004. 23 с.

7. Соціологічно-правові аспекти зміцнення службової дисципліни в органах внутрішніх справ України / М. І. Ануфрієв та ін., Дніпропетровськ: Наука і освіта, 2000. 164 с.

8. Гавриленко Д. А. Дисципліна в советском государственном аппарате и организационно-правовые средства ее обеспечения. Минск: Наука и техника, 1979. 152 с.

9. Бельский К.С. Персональная ответственность в советском государственном управлении (понятие, формы, факторы, укрепления). Москва: РИО ВЮЗИ, 1988. 94 с.

10. Ряшко О. В. Проблеми законності і дисципліни та профілактики правопорушень в органах внутрішніх справ: поняття, принципи, основні засади, схеми, коментарі: навчальний посібник / Львів: ЛДУВС, 2008. 140 с.

11. Стародубцев А.А. Організаційно-правові питання діяльності інспекцій з особового складу щодо зміцнення законності і дисципліни в органах внутрішніх справ: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / А.А. Стародубцев; Ун-т внутр. справ. Х., 1999. 195 с..

12. Кузнецов В. О. Відповідальність працівників податкової міліції за адміністративні проступки та порядок її реалізації: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Кузнецов Віталій Олександрович. Ірпінь, 2004. 261 с.

13. Воловик В. Проведення службового розслідування стосовно державних службовців. *Право України*. 1995. № 11.

14. Гурін В.В. Службове розслідування в органах внутрішніх справ України. Автореф дис канд юрид наук 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право. Київ, 2003. 18 с.

Анотація

Астаф'єв А. А. До проблеми визначення поняття та особливості службового розслідування в органах Національної поліції України. – Стаття.

У статті, на основі аналізу наукових поглядів вчених, досліджено теоретичні підходи щодо визначення понять «дисциплінарне провадження» та «службове розслідування». Обґрунтовано, що службове розслідування – це необхідний елемент дисциплінарного провадження, що є адміністративно-процесуальною діяльністю, яка здійснюється спеціально уповноваженим органом. Визначено найбільш характерні особливості службового розслідування в органах Національної поліції України.

Ключові слова: дисциплінарне провадження, службове розслідування, Національна поліція України, дисциплінарна відповідальність.

Аннотация

Астафьев А. А. К проблеме определения понятия и особенности служебного расследования в органах Национальной полиции Украины. – Статья.

В статье, на основе анализа научных взглядов ученых, исследованы теоретические подходы к определению понятий «дисциплинарное производство» и «служебное расследование». Обосновано, что служебное расследование – это необходимый элемент дисциплинарного производства, который является административно-процесуальной деятельностью, осуществляемой специально уполномоченным органом. Определены наиболее характерные особенности служебного расследования в органах Национальной полиции Украины.

Ключевые слова: дисциплинарное производство, служебное расследование, Национальная полиция Украина, дисциплинарная ответственность.

Summary

Astafiev A. A. The problem of defining the concept and peculiarities of official investigation in the bodies of the National Police of Ukraine. – Article.

The article, based on the analysis of scientific views of scientists, explores theoretical approaches to the definition of the terms «disciplinary proceedings» and «service investigation». Substantially, an investigative inquiry is a necessary element of disciplinary proceedings, which is an administrative and procedural activity carried out by a specially authorized body. The most characteristic features of the official investigation in the bodies of the National Police of Ukraine are determined.

Key words: disciplinary proceedings, official investigation, National Police of Ukraine, disciplinary responsibility.